Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/4533

07. 05. 96

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (18. Ausschuß)

- **zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung**
  – Drucksache 13/159 –

  Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik

- **zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung**
  – Drucksache 13/1268 –

  Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik

- **zu dem Entschließungsantrag der Abgeordneten Franziska Eichstädt-Bohlig und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
  – Drucksache 13/1312 –

  zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
  – Drucksache 13/159 –

  Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik

A. Problem

Im Herbst 1992 hat die Bundesregierung einer Aufforderung des Deutschen Bundestages vom 13. März 1992 folgend eine Kommission von Experten aus Wissenschaft und Praxis berufen und ihr den Auftrag erteilt, „auf der Basis einer umfassenden Analyse Vorschläge für eine effiziente Nutzung wohnungspolitischer Instrumente auszuarbeiten". Sie sollte die direkte Wohnungsbauförderung, das Wohngeld, steuerliche Instrumente und das Mietrecht sowie die sonstigen rechtlichen Rahmenbedingungen für das Wohnen im Hinblick „auf ihre Zeitgemäßheit, ökonomische Effizienz, soziale Treffsicherheit, Flexibilität und Gerechtigkeit" überprüfen und Vorschläge zu Verbesserungen in diesen Bereichen erarbeiten. Weiterhin sollte die Kommission unter Berücksichtigung eines Zusammenwirkens von Bund, Ländern und Gemeinden die besonderen Bedingungen für die Überleitung des Wohnungswesens der neuen Länder in die soziale Marktwirtschaft untersuchen.

Dieser Bericht liegt in Drucksache 13/159 vor. Er umfaßt das Gutachten „Wohnungspolitik auf dem Prüfstand" mit dem Anhang „Mietrecht: Wohnraummiete – eine Analyse des geltenden Rechts" und einem Materialband mit Expertisen zu einzelnen Themen des Berichts sowie das Gutachten „Wohnungspolitik für die neuen Länder".

Die Stellungnahme der Bundesregierung in Drucksache 13/1268 würdigt die Verbesserungsvorschläge der Kommission als eine wichtige und auch praktisch brauchbare Orientierungshilfe für die von ihr beabsichtigten Neuorientierungen in der Wohnungspolitik. Die Bundesregierung sieht sich durch die von den Experten aufgestellten Leitlinien für eine langfristige wohnungspolitische Strategie in ihrem wohnungspolitischen Konzept bestätigt. Der Bundesrat hat zum Gutachten nur über die Argebau-Konferenz Stellung genommen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat in Drucksache 13/1312 einen Entschließungsantrag vorgelegt, mit dem die Bundesregierung aufgefordert werden soll, diesen Empfehlungen zum Mietrecht, zur Wohnbauförderung und zur Baulandvermehrung nicht zu folgen und statt dessen in ihrer Bau- und Wohnungspolitik die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in den Mittelpunkt zu stellen.

B. Lösung

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau empfiehlt mehrheitlich, den Entschließungsantrag in Drucksache 13/1312 abzulehnen und eine Entschließung anzunehmen, in der u. a. festgestellt wird, daß der Kommissionsbericht die Chancen für einen sachbezogenen Dialog im Interesse einer ökonomisch effizienten, sozialpolitisch zielgenauen und haushaltspolitisch verantwortbaren Wohnungspolitik insgesamt verbessert hat.

Mehrheitsentscheidung

C. Alternativen

Die Fraktion der SPD kritisiert das Gutachten der Expertenkommission als zu theoretisch und einer sozial ausgewogenen Wohnungspolitik widersprechend. Sie fordert, in Zusammenarbeit mit Ländern und Gemeinden ein Drittes Wohnungsbaugesetz zu schaffen, welches die Instrumente der Wohnungspolitik zusammenfaßt und im Interesse einer besseren Abstimmung zwischen allen beteiligten staatlichen Ebenen reformiert.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN besteht auf der Annahme ihres Entschließungsantrags in Drucksache 13/1312.

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

I. den Entschließungsantrag in Drucksache 13/1312 abzulehnen,

II. folgende Entschließung zu den Drucksachen 13/159 und 13/1268 anzunehmen:

1. Der Deutsche Bundestag dankt der Bundesregierung für die Vorlage des Berichts der Expertenkommission Wohnungspolitik, die auf seine Aufforderung vom Frühjahr 1992 zurückgeht. Mit der Bundesregierung bewertet der Deutsche Bundestag dieses Gutachten als eine wertvolle Orientierungshilfe für den für notwendig erachteten Kurs der integrierten Überprüfung des wohnungspolitischen Instrumentariums und der daraus abzuleitenden strukturellen Neuorientierung der Wohnungspolitik.

2. Die mit der Einsetzung dieser Kommission wie mit der zwischenzeitlichen Auswertung und Umsetzung des Kommission-Gutachtens dokumentierte Bereitschaft, die wohnungspolitischen Instrumente effizienter, sozialpolitisch zielgenauer und finanzpolitisch verantwortbarer auszugestalten, hat inzwischen breite Zustimmung seitens der Wohnungswirtschaft wie Wissenschaft erfahren. Weder ist es zu dem ursprünglich befürchteten Stillstand im politischen Handlungsfeld noch zu einem Versuch der Verschiebung politischer Verantwortlichkeiten gekommen. Die vom Deutschen Bundestag in den beiden letzten Jahren verwirklichten großen Reformvorhaben, wie Wohnungsbauförderungsgesetz 1994, Neuregelung der staatlichen Eigenheimförderung und stufenweise Ausweitung des Vergleichsmietensystems auf die neuen Länder, stellen dies hinreichend unter Beweis.

3. Wie die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme macht auch der Deutsche Bundestag deutlich, daß eine alle Aspekte des Kommissionsberichts berücksichtigende abschließende Bewertung bzw. Stellungnahme nicht geboten erscheint. Neben den unter Nummer 2 erwähnten Gesetzesvorhaben wird der Deutsche Bundestag sich in dieser Wahlperiode mit einer Reihe weiterer Reformvorhaben auseinandersetzen, zu denen die Kommission gewichtige Lösungsvorschläge entwickelt hat – so zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Bestand, zur Vereinfachung des Mietrechts, zur Novellierung des Baugesetzbuches, zur Neuregelung des Wohngeldrechts. Bei der jeweiligen parlamentarischen Umsetzung wird der Deutsche Bundestag in seinen Ausschüssen, wie bereits in der Vergangenheit geschehen, Vertreter der Kommission nach Möglichkeit in die Beratungen einbeziehen.

4. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, daß der Kommissionsbericht die Chancen für einen sachbezogenen Dialog im Interesse einer ökonomisch effizienten, sozialpolitisch ziel-

genauen und haushaltspolitisch verantwortbaren Wohnungspolitik insgeamt verbessert hat. Vorrangige Wohnungsversorgung von Familien mit Kindern, marktwirtschaftliche Grundorientierung, langfristige Verläßlichkeit, einkommensorientierte Förderung, Strategien zur Mobilisierung von Bauland und Senkung der Baukosten bilden die Schwerpunkte der vor uns liegenden wohnungs- und städtebaulichen Aufgaben.

Bonn, den 6. Mai 1996

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Werner Dörflinger	**Herbert Frankenhauser**	**Otto Reschke**
Vorsitzender	Berichterstatter	Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Herbert Frankenhauser und Otto Reschke

I.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 35. Sitzung am 11. Mai 1995 den Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik – Drucksache 13/159 –, die Stellungnahme der Bundesregierung hierzu – Drucksache 13/1268 – sowie den Entschließungsantrag in Drucksache 13/1312 an den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuß, den Finanzausschuß und den Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.

Der Rechtsausschuß empfiehlt in seiner Stellungnahme vom 6. März 1996 einstimmig, die beiden Unterrichtungen zur Kenntnis zu nehmen, und mehrheitlich, den Entschließungsantrag abzulehnen.

Der Finanzausschuß hat am 31. Januar 1996 beide Unterrichtungen zur Kenntnis genommen. Er empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD, den Entschließungsantrag abzulehnen.

Der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat laut Stellungnahme vom 25. Oktober 1995 einstimmig beschlossen, Kenntnisnahme der beiden Unterrichtungen zu empfehlen, zu Drucksache 13/159 jedoch mit der Maßgabe, in die künftige Expertenkommission auch weibliche Sachverständige zu berufen. Mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Enthaltung der Fraktion der SPD empfiehlt der Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Ablehnung des Entschließungsantrags.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat in seiner 5. Sitzung am 15. Februar 1995 ein Gespräch mit Mitgliedern der Expertenkommission Wohnungspolitik geführt. Gegenstand des Gesprächs waren die Themen „Übergang ins Vergleichsmietensystem in den neuen Ländern" sowie „Reform der steuerlichen Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums". In seiner 15. Sitzung am 21. Juni 1995 hat der Ausschuß den Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik sowie die Stellungnahme der Bundesregierung hierzu erneut beraten und mit Mitgliedern der Kommission die Ergebnisse des Gutachtens erörtert. Sowohl der Bericht der Expertenkommission als auch der Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN waren schließlich Gegenstand der 26. Ausschußsitzung am 17. Januar 1996.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS, die in der Beschlußempfehlung enthaltenen Feststellungen zu treffen und die dort genannten Forderungen zu erheben. Mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS bei Stimmenthaltung der Fraktion der SPD empfiehlt er, den Entschließungsantrag in Drucksache 13/1312 abzulehnen.

II.

Die Ausschußmehrheit betrachtet ebenso wie die Bundesregierung das Gutachten der Expertenkommission als wertvolle Orientierungshilfe bei der Überprüfung des wohnungspolitischen Instrumentariums. Es enthält zahlreiche Anregungen für die beabsichtigte Neuorientierung in der Wohnungspolitik und verbessert die Chancen für einen sachbezogenen Dialog im Interesse einer ökonomisch effizienten, sozialpolitisch zielgenauen und haushaltspolitisch verantwortbaren Wohnungspolitik. Der Bericht ist geeignet, den Gesetzgeber bei der Bewältigung der ihm gestellten wohnungs- und städtebaupolitischen Aufgaben – vorrangige Wohnungsversorgung von Familien mit Kindern, marktwirtschaftliche Grundorientierung, langfristige Verläßlichkeit, einkommensorientierte Förderung, Mobilisierung von Bauland und Senkung der Baukosten – zu unterstützen.

Jedoch teilt der Ausschuß mehrheitlich die Auffassung der Bundesregierung, daß eine abschließende Bewertung bzw. Stellungnahme, die alle Aspekte des Kommissionsberichts im einzelnen berücksichtigt, nicht geboten erscheint, da der Deutsche Bundestag sich in nächster Zeit mit einer Reihe von Reformvorhaben auseinandersetzen wird, zu denen die Kommission Lösungsvorschläge entwickelt hat und bei deren parlamentarischer Umsetzung er in seinen Ausschüssen Vertreter der Kommission in die Beratung einbeziehen wird.

III.

Die Fraktion der SPD hat diesen Feststellungen der Ausschußmehrheit die Zustimmung verweigert und ihrerseits folgenden Entschließungsantrag für die Schaffung eines Dritten Wohnungsbaugesetzes mit folgendem Wortlaut im Ausschuß vorgelegt:

„1. Das Gutachten der Expertenkommission Wohnungspolitik läßt ein praktikables und koordiniertes Maßnahmenbündel für die Bewältigung der zukünftigen Aufgaben der Wohnungspolitik leider vermissen. Wenngleich einzelne Vorschläge wertvolle Anregungen

enthalten, so ist das Gutachten insgesamt zu theoretisch und widerspricht in vielen Punkten dem Gedanken einer sozial gerechten, wirtschaftspolitisch sinnvollen und finanz- und förderpolitisch effizienten Wohnungspolitik. Die mit der Auftragsvergabe in das Gutachten gesetzten Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Die Vorschläge zur Reform des Mietrechts lassen jede soziale Ausgewogenheit vermissen; auf die Überlegungen der Expertenkommission zur Neugestaltung der Wohneigentumsförderung wurde im Eigenheimzulagengesetz in keiner Weise zurückgegriffen. Ein Gesamtkonzept für die zukünftige Wohnungspolitik fehlt weiterhin.

2. Angesichts enormer finanzieller Engpässe der öffentlichen Haushalte und anhaltend hoher Wohnraumnachfrage bei weiterhin bestehendem Wohnraumdefizit wird die Wohnungspolitik in Zukunft in noch viel stärkerem Maße als bisher den Grundsätzen von Effizienz und sozialer Treffsicherheit bei der Anwendung der wohnungspolitischen Instrumente genügen müssen.

3. Der Deutsche Bundestag spricht sich daher dafür aus, daß in Zusammenarbeit mit den Ländern und Gemeinden so bald wie möglich ein Drittes Wohnungsbaugesetz geschaffen wird, welches die Instrumente der Wohnungspolitik in einem Gesetz zusammenfaßt und so reformiert, daß sie im Hinblick auf Effizienz, soziale Treffsicherheit und finanzielle Wirksamkeit zwischen allen beteiligten staatlichen Ebenen besser aufeinander abgestimmt werden, um den wohnungspolitischen Erfordernissen des kommenden Jahrzehnts entsprechen zu können.

   Die Schaffung eines Dritten Wohnungsbaugesetzes sollte folgende Kernbereiche beinhalten:

   - das soziale Mietrecht,
   - den sozialen Wohnungsbau,
   - das Wohngeldgesetz,
   - die steuerliche Förderung des Mietwohnungsbaus (inkl. Bestands-, Modernisierungs- und Energiesparförderung),
   - das Baugesetzbuch,
   - das Bodensteuerrecht und
   - die Eigentumsförderung.

   In den genannten Feldern wird z. T. bereits an Gesetzesnovellierungen gearbeitet bzw. wurden – wie z. B. durch die Schaffung des Eigenheimzulagengesetzes – wichtige Reformschritte unternommen. Ziel des Dritten Wohnungsbaugesetzes ist es, diese Bereiche zusammenzuführen und die dringend notwendige Reform der Wohnungspolitik koordiniert und in einem Zuge zu verwirklichen."

Zur Begründung ist im Antrag der Fraktion der SPD ausgeführt:

„Die Anforderungen an die Wohnungspolitik in Deutschland haben sich gegenüber den ersten beiden Jahrzehnten seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland enorm gewandelt. Das erste Wohnungsbaugesetz in der Aufbauphase hatte die Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus zum Inhalt. Das Zweite Wohnungsbaugesetz galt der Ablösung der Wohnungszwangswirtschaft, der Konsolidierung der Wohnungswirtschaft und der Stadterneuerung. Diese Gesetze haben entscheidend mit dazu beigetragen, den raschen Wiederaufbau unseres Landes zu ermöglichen und die Versorgung breiter Schichten mit ausreichendem Wohnraum sicherzustellen.

Die Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt seit Mitte der 80er Jahre hat aber die Defizite der Wohnungspolitik auf der Grundlage des bestehenden gesetzlichen Instrumentariums mehr als deutlich werden lassen. Innerhalb weniger Jahre kehrte sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt von der angeblichen Leerstandsituation in den Zustand der Wohnungsnot um.

Obwohl sich der Wohnungsmarkt inzwischen ein wenig entspannt hat, besteht weiterhin ein großer Nachfrageüberhang vor allem nach preiswertem Wohnraum. Schätzungsweise fehlen noch immer ca. 1,5 bis 2 Millionen. Wohnungen in Deutschland. Die Mietsteigerungen liegen noch immer deutlich über der allgemeinen Inflationsrate.

Die dramatische Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt seit den 80er Jahren hatte vor allem zwei Gründe. Der sprunghafte Anstieg von Zuwanderern aus dem Ausland und das Entstehen von immer mehr Single-Haushalten aufgrund veränderter Lebensgewohnheiten der Menschen. Die steigende Zahl von Wohnungsnachfragern ging einher mit einem höheren Wohnflächenbedarf der Bevölkerung insgesamt.

Diese Entwicklung wird auch in den kommenden Jahren anhalten. Die Bundesanstalt für Raumordnung und Landeskunde rechnet in ihrer jüngsten Prognose bis zum Jahre 2010 mit einem Anstieg der Bevölkerung in Deutschland auf ca. 85,7 Millionen Menschen. Während die natürliche Bevölkerungsentwicklung der Deutschen rückläufig ist, wird der Außenwanderungssaldo zwischen 1992 und 2010 ca. acht Millionen Personen betragen. Die Zahl der Binnenwanderungsfälle im gleichen Zeitraum wird ca. 46 Millionen ausmachen. Dabei werden die Ballungsräume in den westlichen Bundesländern die stärksten Zuwächse erleben, während die meisten Regionen Ostdeutschlands vielfach weitere Bevölkerungsrückgänge werden hinnehmen müssen. Zudem wird sich die Alterung unserer Bevölkerungsstruktur bis zum Jahre 2010 weiter fortsetzen. Der Anteil der über 60jährigen an der Gesamtbevölkerung wird dann über 25 % betragen.

Diese dramatischen Veränderungen stellen die Wohnungs-, die Städtebau-, die Raumordnungs- und die Umweltpolitik vor neue große Herausforderungen. Sie verlangen nach einer neuen gesetz-

lichen Grundlage, die mit stückweisen Reformen des Bestehenden nicht mehr geschaffen werden kann. Das Dritte Wohnungsbaugesetz muß Vorreiter sein für die Schaffung von mehreren Millionen neuer Wohnungen, die für die Integration von nach Deutschland einwandernden Menschen und für die Wohnraumversorgung aller hier lebenden Menschen gebraucht werden, um die Wohnungsnot zu beseitigen und den großen zusätzlichen Wohnraumbedarf zu decken."

Dieser Antrag ist im Ausschuß mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Gruppe der PDS abgelehnt worden.

IV.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Feststellungen der Ausschußmehrheit zu den beiden Unterrichtungen ebenfalls die Zustimmung versagt. Sie besteht auf der Annahme ihres Entschließungsantrags in Drucksache 13/1312. Zur Begründung hat sie im Ausschuß den Gedanken des Marktliberalismus kritisiert, der sich durch das gesamte Expertengutachten ziehe. Wenn das Mietrecht in der von den Experten empfohlenen Weise gelockert würde, müßten die Kosten über das Wohngeld aufgefangen werden. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat es im Ausschuß als einen Mangel des Gutachtens kritisiert, daß sich die Autoren in keinem Punkt über die Finanzierbarkeit ihrer Vorschläge geäußert hätten.

Bonn, den 26. April 1996

Herbert Frankenhauser
Berichterstatter

Otto Reschke
Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333